

Sicurezza Integrata e Welfare di Comunità: collegamenti, applicazioni e prospettive

Considerazioni a partire dal laboratorio “Sicurezza integrata e Welfare di comunità”¹

A. Arcuri, 27.07.2021

1. Sicurezza integrata e Welfare di comunità: quali collegamenti?; 2. Sicurezza integrata e Welfare di comunità: quali applicazioni?; 2.1. Le applicazioni (e gli strumenti) della sicurezza integrata; 2.2. Quattro casi di partecipazione della cittadinanza alla sicurezza; a) Contrasto al degrado e alla marginalità sociale: (oltre) il Daspo urbano; b) La sicurezza partecipata; c) La riqualificazione di spazi e beni pubblici; d) La violenza domestica e familiare; 3. Sicurezza integrata e Welfare di comunità: quali prospettive?

1. Sicurezza integrata e Welfare di comunità: quali collegamenti?

Al termine di un percorso a cui hanno dato impulso e rivolto un'attenzione importante molti studi recenti, anche il legislatore italiano si è fatto portatore della volontà politica di consolidare (e di offrire un chiarimento giuridico a) una concezione ampia di sicurezza, ulteriore ad un approccio meramente securitario volto alla criminalizzazione e alla ghettizzazione del disagio, e capace di abbracciare in modo organico il benessere delle comunità territoriali e il pieno ed eguale godimento dello spazio urbano². All'esito di questo percorso si trovano alcuni “prodotti giuridici”, il più chiaro dei quali è rappresentato senz'altro dalla elaborazione giuridica (positiva) della nozione di *sicurezza integrata*, rappresentata dall'art. 1 co. 2 del decreto-legge n. 14 del 2017, come «l'insieme degli interventi assicurati» da ciascun livello territoriale «al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza *per il benessere delle comunità territoriali*». Verso la stessa direzione si sono mossi però una pluralità di riferimenti, tra cui, soprattutto, la definizione giuridica di *sicurezza urbana*, descritta dall'art. 4 di cui allo stesso decreto-legge n. 14 del 2017 come «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati, l'eliminazione

¹ Il Laboratorio “Sicurezza integrata e Welfare di Comunità” organizzato dalla Scuola Achille Ardigò del Comune di Bologna e dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna, si è svolto tra il 21 maggio e il 18 giugno 2021, attraverso quattro incontri in cui i collegamenti tra sicurezza integrata e welfare di comunità sono stati approfonditi a partire dagli interventi di accademici e rappresentanti del mondo delle istituzioni e del privato sociale. I quattro incontri hanno riguardato: 1. La sicurezza integrata e il ruolo del Welfare di comunità; 2. La sicurezza partecipata e il ruolo attivo della comunità territoriale; 3. Daspo urbano, contrasto al degrado e marginalità sociale; 4. Sicurezza domestica e violenza familiare nell'ambito dell'emergenza sanitaria.

² Sulla contraddizione «tra il valore d'uso (la città e la vita urbana, il tempo urbano) e il valore di scambio (gli spazi acquistati e venduti, il consumo dei prodotti, dei beni, dei luoghi e dei segni)», H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Padova, 1970. Quanto all'evoluzione della normativa italiana in materia, una critica serrata a questo modo di intendere la sicurezza (che in realtà riguarda anche gli ultimi interventi di riforma) è mossa da A. AGOSTINO, *Sicurezza urbana, decoro della start city e poteri del prefetto. Nota intorno alla direttiva Salvini (n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019) sulle zone rosse ed alcune recenti ordinanze dei Prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2019.

dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione del rispetto della legalità e *l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale* e convivenza civile [...]».

Il punto che in premessa vale la pena di sottolineare, è che si tratta di un percorso che trova le proprie radici nel cuore stesso della Costituzione italiana (verrebbe da dire che parte, seppur in ritardo, proprio dalla Costituzione) e che consiste nello sforzo di collocare il bene sicurezza dentro il più ampio progetto di emancipazione sociale tracciato dalla nostra Carta fondamentale, che proponendosi di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale – così come prescritto dall'art. 3, comma 2 (principio di eguaglianza in senso sostanziale) - si pone il fine di eliminare le diseguaglianze materiali tra le persone. È la Costituzione stessa, dunque, ad indicare la via: sicurezza non può significare espulsione della marginalità e del disagio dai centri della città per concentrarlo e confinarlo in alcune zone dello spazio urbano (le periferie urbane)³. Il quadro costituzionale che avvolge questo percorso è infatti molto ricco ed è scolpito in modo piuttosto chiaro non solo nell'art. 3 co. 2, ma già a partire dall'art. 2 della Costituzione che, da un lato, pone inequivocabilmente al centro dell'ordinamento la persona con i suoi diritti inviolabili e, dall'altro, individua come inderogabili, tra gli altri, i doveri di *solidarietà economica e sociale*⁴.

La progressione verso questo percorso di apertura della nozione (e, quindi anche, della concezione) della sicurezza, rappresenta dunque una vera e propria scelta di campo, di ordine generale e in continuità con le indicazioni offerte dalla nostra Costituzione. Una scelta di campo che comporta almeno due conseguenze immediate. La prima opera sul piano dell'organizzazione istituzionale: poiché essa ha enfatizzato l'esigenza di coordinare la gestione multilivello della sicurezza, che in questa versione incorpora strutturalmente diverse competenze delle Regioni e degli enti territoriali (servizi sociali, istruzione, sanità, urbanistica). E non è un caso infatti che, come si è detto⁵, proprio il decreto-legge n. 14 del 2017 abbia rappresentato la prima vera attuazione del dovere [per il legislatore statale] di approntare forme di coordinamento tra i diversi soggetti del governo multilivello dell'ordine pubblico e della sicurezza, stabilito dall'art. 118 co. 3⁶. La seconda opera invece sul piano dei rapporti tra le istituzioni pubbliche e i soggetti privati (il cuore di una forma di Stato): questa apertura infatti, aggiungendo ai contenuti strettamente legati alla sicurezza intesa in senso stretto (prevenzione e repressione della criminalità) l'attenzione a fattori ulteriori, come la qualità della vita e il godimento dello spazio urbano, ha

³ Sul significato di periferia urbana U. MELOTTI, *Il problema sociale delle periferie urbane a Milano*, in R. Mainardi (a cura di), *Le grandi città italiane. Saggi geografici e urbanistici*, Milano, 1971.

⁴ Si vedano soprattutto G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, 1967 e, più recentemente, L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, parte I; F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO e J. LUTHER (a cura di) *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, 2007, pp. 3-51.

⁵ T. F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto-legge n. 14/2017*, in *Istituzioni del federalismo* 1/2017.

⁶ G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di) *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Franco Angeli, 2019.

finito per favorire il coinvolgimento di soggetti ulteriori agli enti pubblici, e in particolare di quei soggetti privati che svolgono, in forma diversa, attività di interesse generale.

In questo ambito, dunque, la spinta verso il crescente ruolo dei privati aggiunge alle cause sistemiche e generali del nostro tempo (nell'ambito del radicale riallineamento del rapporto tra le sfere del pubblico e del privato) ulteriori fattori, che riguardano il corollario funzionale di questa operazione di apertura: il passaggio da una concezione "negativa" o "difensiva" di sicurezza pubblica come prevenzione dei reati e mantenimento della legalità, ad una concezione "positiva" o "propositiva" di sicurezza come produzione di condizioni atte a migliorare la qualità della vita delle persona.

È esattamente questo il punto in cui Sicurezza integrata e Welfare di comunità si intrecciano e si annodano indissolubilmente. Il Welfare di comunità è un sistema di welfare teorizzato a partire da una logica in cui le risorse del privato (e, in particolare, dell'azione volontaria dei privati) sono incorporate stabilmente non solo nella realizzazione ma anche nella programmazione degli interventi assicurabili dai servizi pubblici⁷. Si tratta dunque di un modello collaborativo e partecipato tra cittadini, enti, imprese e organizzazioni del Terzo Settore finalizzato a favorire il benessere e la coesione sociale, anche attraverso la produzione di specifici servizi alla comunità e volto superare il tradizionale approccio alla cittadinanza esclusivamente come utenza passiva e alla comunità come luogo delle problematiche, attraverso una concezione di welfare che pone l'accento sulle capacità e le risorse (la *capacitazione*) di una comunità e che guardi ai cittadini come protagonisti con cui attivare processi collaborativi.

Il punto della questione inizia ad emergere in modo visibile: per poter funzionare, una concezione così ampia di sicurezza comporta infatti - quasi inevitabilmente - l'intervento di una rete "capillare" di prossimità, fatta di soggetti dotati delle caratteristiche di flessibilità che sono tipiche del pluralismo sociale⁸. E così il welfare di comunità da progetto di frontiera diventa fattore irrinunciabile della gestione integrata delle politiche di sicurezza sui territori. E non è un caso, allora, che gli strumenti di gestione (multilivello) della sicurezza, rivolgano ripetuta attenzione e peschino ripetutamente da questo mondo. L'esigenza è ricorrente, ma emerge forse nel modo più chiaro all'art. 5 del decreto-legge n. 14 del 2017, che stabilisce che una delle priorità dei patti per la sicurezza urbana (un altro strumento di gestione multilivello della sicurezza) è la promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale [...] *da realizzarsi valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale*. L'indicazione peraltro è stata recepita nelle Linee Guida per l'attuazione della sicurezza urbana adottate in sede di Conferenza Stato città ed autonomie locali il 26 luglio 2018. Il punto 5, ad esempio, si occupa della

⁷ Sul concetto di welfare di comunità, tra gli altri, G. CICERI, M. CAU, G. MAINO (a cura di), *Welfare dei servizi e welfare di comunità*, Maggioli, 2019; C. BOTTARI, P. DE ANGELIS (a cura di) *Dal Welfare State al welfare di comunità*, Bologna University Press, 2017 e F. MESSIA, C. VENTURELLI, *Il welfare di prossimità: Partecipazione attiva, inclusione sociale e comunità*, Erickson, 2015.

⁸ Si vedano, tra gli altri, G. TROPEA *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010; M. IANNELLA, *Le "sicurezze" nell'ordinamento italiano: l'allontanamento dal modello stato-centrico e l'affermazione di una rete plurale*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 4/2020, e G. PIGHI, *La nuova disciplina della sicurezza urbana integrata: tra prevenzione dei reati e coesione sociale*, in G. G. NOBILI, T. F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città*, cit., pp. 85-87.

valorizzazione del partenariato pubblico-privato (da intendersi come trasversale alle linee d'azione del patto), e il punto 6 si occupa dell'inclusione, protezione e solidarietà sociale.

La trasformazione, dunque, è organica (perché non è solo giuridica ma è politica, economica e culturale) è totale e sembra essere appena iniziata.

In questo percorso la Regione Emilia-Romagna non solo si è inserita fin da subito, ma lo ha perfino percorso, essendo stata una delle prime Regioni ad operare una collocazione della sicurezza nel significato ampio e intrecciato oggi prevalente, anticipando in questo, appunto, anche il legislatore nazionale (il riferimento è, in particolare, alla legge regionale n. 24 del 2003).

Non meno centrale, poi, è la prospettiva delle amministrazioni comunali, quali bacini di sperimentazione di nuove forme di relazione tra pubblico e privato sociale e, in questo senso, l'esperienza del Comune di Bologna attrae senz'altro grande interesse, sia sotto il profilo organizzativo che sotto il profilo funzionale.

Quanto al primo aspetto, si segnala l'istituzione, nella struttura amministrativa del Comune, dell'Area Welfare e Promozione del Benessere di Comunità, a cui è stato attribuito, tra gli altri, il compito di sviluppare e coordinare azioni di prevenzione, attraverso la predisposizione di interventi di promozione sociale, finalizzati ad aumentare i livelli d'inclusione, d'integrazione e di convivenza civile della comunità, in particolare delle fasce sociali a rischio. La consapevolezza di quanto la partecipazione e la coesione sociale stiano dentro i problemi della sicurezza risulta, dunque, chiaramente scolpito nell'assetto organizzativo dell'amministrazione comunale. Nondimeno, altrettanto chiaro risulta la consapevolezza, di quanto queste attività si realizzino per mezzo della gestione e del coordinamento dell'azione irrinunciabile dei soggetti attivi della comunità.

Quanto al secondo aspetto, si segnala soprattutto l'adozione delle Linee Guida per la co-progettazione da parte della Giunta del Comune di Bologna il 23 febbraio 2021⁹, che segnano senza dubbio la volontà di riempire di pratica ed esperienze gli spazi (in buona parte ancora vergini) offerti dalla riforma operata con il Codice del Terzo Settore.

2. Sicurezza integrata e Welfare di comunità: quali applicazioni?

2.1. Gli strumenti della sicurezza integrata

Come si è detto, lo stesso atto con cui è stato consolidato a livello legislativo il percorso di apertura della nozione di sicurezza (il decreto-legge n. 14/2017, o c.d. decreto Minniti) ha anche introdotto le prime misure volte a dare attuazione dell'art. 118 co. 3 Cost., attraverso la definizione di «modalità e strumenti di coordinamento» tra Stato, Regioni ed Enti locali «in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata». Il c.d. decreto Minniti, infatti, tra le altre cose, ha fornito una cornice normativa al sistema di *governance* della sicurezza pubblica, prevedendo a cascata una serie di strumenti di gestione integrata della sicurezza. Si tratta di un sistema costruito sulla base di accordi bilaterali (Stato-Regioni e Stato-Enti Locali), che mantiene però sempre in capo allo Stato la posizione dell'iniziativa.

In particolare, gli strumenti introdotti sono:

⁹ Le Linee Guida per la co-progettazione possono essere consultate in [http://atti9.comune.bologna.it/atti/wpub_delibere.nsf/\\$\\$OpenDominoDocument.xsp?documentId=87A0B3A934B0A74CC12586880010C94D&action=openDocument](http://atti9.comune.bologna.it/atti/wpub_delibere.nsf/$$OpenDominoDocument.xsp?documentId=87A0B3A934B0A74CC12586880010C94D&action=openDocument)

- *Le linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata:*

L'art. 2 co. 1, del decreto-legge n. 14/2017, prevede che la cornice delle politiche per la sicurezza integrata sia stabilita con le *linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata*, approvate in Conferenza Unificata su proposta del Ministero dell'Interno. Le linee generali hanno pertanto il compito di definire in modo coordinato e a livello nazionale le modalità di realizzazione delle politiche per la sicurezza integrata.

- *Gli accordi Stato-Regioni*

In attuazione delle linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata, lo Stato e le singole Regioni (e le Province autonome di Trento e Bolzano) possono concludere specifici *accordi per la promozione della sicurezza integrata*. Gli accordi sono sottoscritti dai Prefetti dei Comuni capoluogo di Regione e dai Presidenti delle Regioni (o delle Province Autonome) e devono prevedere strumenti e modalità per il monitoraggio congiunto della loro attuazione e, di conseguenza, anche dei risultati raggiunti. Tenendo in considerazione gli impegni assunti attraverso gli accordi stipulati con lo Stato, le Regioni e le Province autonome possono avviare progetti per la promozione della sicurezza integrata sul territorio.

- *Le linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana e i Patti per la sicurezza urbana*

Le linee Guida per l'attuazione della sicurezza urbana sono adottate dalla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. In coerenza con le linee generali per la sicurezza integrata e le linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana possono essere sottoscritti, tra il Prefetto ed il Sindaco, i *Patti per la sicurezza urbana*, attraverso cui vengono individuati, in relazione alla specificità dei territori dei diversi Comuni, gli interventi da realizzare per la promozione e la tutela della sicurezza urbana.

2.2. Quattro casi di partecipazione alla sicurezza

Prima di svolgere alcune considerazioni sulle potenzialità del percorso di assorbimento delle energie della cittadinanza per la miglior tutela della sicurezza (che in effetti, pare davvero solo all'inizio) può essere utile misurarne la dimensione attuale a partire dall'approfondimento di quattro casi di studio.

a) Contrasto al degrado e alla marginalità sociale: (oltre) il Daspo urbano

Quando si parla di Daspo urbano¹⁰ ci si riferisce, comunemente, a due diverse misure: l'ordine di allontanamento e il divieto di accesso, di competenza del Sindaco (il primo) e del Questore (il secondo) finalizzate alla tutela di luoghi considerati particolarmente sensibili (e individuati

¹⁰ Il nome "DASPO urbano" riecheggia chiaramente quello dalla misura del D.A.SPO. (acronimo di Divieto di Accedere alle manifestazioni SPORtive), introdotta con legge 13 dicembre 1989 n. 401, per contrastare il fenomeno della violenza negli stadi. Si tratta di una misura simile a quella di cui si tratta in questa sede, ma parzialmente diversa, con cui si vieta ad un soggetto ritenuto pericoloso, di poter accedere in luoghi in cui si svolgono determinate manifestazioni sportive.

espressamente dall'art. 9 comma 1 del decreto-legge n. 14 del 2017)¹¹. Queste misure sono applicate nei confronti di chiunque realizzi condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione di quei luoghi o che, nei medesimi, si renda responsabile di ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza, commercio abusivo o svolga abusivamente l'attività di parcheggiatore.

Si tratta, dunque, di due misure diverse:

a) l'ordine di allontanamento - di competenza del Sindaco

Disciplinato dall'art. 9 del decreto-legge n. 14/2017, è un provvedimento con cui il Sindaco può ordinare, a chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione di determinati luoghi, l'allontanamento dagli stessi. L'ordine di allontanamento deve essere motivato e ha un'efficacia di quarantotto ore dall'accertamento del fatto. Si tratta, dunque, di una misura amministrativa di prevenzione della durata di quarantotto ore, accessoria rispetto alla sanzione amministrativa irrogata per aver impedito l'accesso o la fruizione dei luoghi indicati dal decreto stesso o dai regolamenti di polizia urbana.

b) il divieto di accesso - di competenza del Questore

Di fronte ad una ripetizione delle condotte che possono determinare l'applicazione dell'ordine di allontanamento, e qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, il Questore può disporre il divieto di accesso ad uno o più dei luoghi indicati per un periodo non superiore a dodici mesi. Anche il divieto di accesso, al pari dell'ordine di allontanamento, deve essere motivato. In questo primo caso, il divieto di accesso è una misura amministrativa di prevenzione della durata non superiore a sei mesi, adottato nel caso di reiterazione delle condotte citate e qualora ne possa derivare un pericolo per la sicurezza pubblica.

La durata del provvedimento, invece, va da dodici mesi a due anni nel caso in cui le condotte siano commesse da soggetti condannati in via definitiva o in appello negli ultimi cinque anni per reati contro la persona o contro il patrimonio. In quest'ultimo caso, tuttavia, il divieto di accesso deve essere qualificato come misura giudiziaria di prevenzione, per la quale dovrà dunque essere chiesta, entro quarantotto ore, la convalida dall'autorità giudiziaria, che dovrà avvenire nelle successive quarantotto ore.

A questo punto occorre fare un piccolo approfondimento: si tratta in effetti di misure che, nel percorso che si è cercato di descrivere, si inseriscono in modo particolarmente problematico, anzitutto per la potenziale lesività di diritti, anche di rilevanza costituzionale, che portano con sé. Non sono passati più di due anni dalla loro introduzione, infatti (e non più di un anno dalla loro prima modifica) che la Corte costituzionale ha dovuto pronunciarsi sulla loro compatibilità costituzionale. Alla Corte, in particolare, è stato chiesto di prendere posizione circa l'estensione (potenziale), che il decreto-legge n. 130 del 2018 (c.d. decreto sicurezza) aveva operato sulla "geografia" della misura, estendendo la sua applicabilità anche ai presidi sanitari. Di queste criticità si ha pienamente conto nella decisione della Corte che, pronunciatisi con sentenza n. 195 del 2019, seppure ha ritenuto la disposizione non in contrasto con la Costituzione, lo ha fatto con

¹¹ Aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze. Oltre a questi luoghi, poi, i regolamenti di polizia urbana possono individuarne di ulteriori - ma pur sempre nell'ambito di quelli indicati espressamente dall'art. 9, questa volta al comma 3: aree urbane su cui insistono presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico, alle quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo.

una di quelle pronunce che vengono definite interpretative di rigetto. Si tratta di una tipologia decisoria che può essere compendiata con la seguente formula: la disposizione giudicata non è ritenuta in contrasto con la Costituzione, solo purché la si interpreti in un certo modo (definito, ovviamente dalla stessa Corte). E la Corte, a tal proposito, ha riferito che l'estensione ai presidi sanitari del Daspo urbano non è illegittima solo purché la si intenda nel senso di non poter impedire l'esercizio del diritto alla salute da parte di chiunque abbia bisogno di cure mediche o di prestazioni terapeutiche e diagnostiche

In ogni caso, però, l'innesto di queste misure nel percorso di comprensione del concetto di sicurezza come creazione e protezione di un contesto materiale che garantisca il «pieno sviluppo della persona umana» e la partecipazione di tutti (artt. 2 e 3 Cost.), non può essere problematizzato solo in termini di «stretta» compatibilità giuridica con il testo costituzionale. Di queste misure è particolarmente interessante valutare la compatibilità rispetto al senso di quel progetto e al modo in cui, fino ad ora, si era svolto il percorso per realizzarlo.

In altre parole, il vero interrogativo da affrontare è se queste misure possano davvero essere un tassello ed avere cittadinanza dentro il quadro della sicurezza ampia e integrata (e integrata anche dalle logiche del welfare di comunità) che si è cercato di descrivere fino ad ora.

La domanda non è affatto retorica: da un lato, infatti, questi strumenti possono assumere un ruolo strumentale, come occasioni per intercettare la marginalità e l'esclusione sociale, dall'altro, esse portano con sé il rischio di essere utilizzati come arnesi con cui «nascondere la polvere sotto il tappeto» e respingere il disagio dai centri urbani delle città mercificate¹². Ciò che ne ha tratto è che molto del risultato dipende dal modo in cui questi strumenti vengono costruiti. Già sul piano semantico, in effetti, l'impianto normativo che ha introdotto il Daspo urbano sembra essere attraversato da diverse ambiguità, che talvolta rischiano di rendere equivoco l'obiettivo dell'azione di contrasto (il degrado in quanto tale o i fattori che lo creano?). E' piuttosto indicativo (e, in questo senso, preoccupante) che la disposizione che ha ad oggetto il Daspo urbano sia stata rubricata «*misure a tutela del decoro di particolari luoghi*» (art. 9 del decreto-legge n. 14 del 2017) e che nel suo testo la legge si ponga l'obiettivo esplicito di «garantire adeguati livelli di vivibilità e decoro», laddove il decoro, elevato a fine, rappresenta evidentemente un elemento di frizione con l'approccio sostanziale alla sicurezza, quello che intende tutelare - prima di ogni cosa - la dignità di tutte le persone che vivono in una città.

Molto, però, del modo in cui queste misure operano dipende anche dal contesto materiale e dai fattori esogeni con cui si interseca la sua azione. Per questo, una delle prospettive di comprensione dell'andamento di questa oscillazione (tra matrice securitaria-repressiva e strumentalità per la realizzazione di un progetto ampio di sicurezza) può senz'altro essere quella offerta dallo studio criminologico e dal metodo empirico. Sono due, in particolare, i dati che meritano di essere richiamati. Il primo riguarda la dimensione complessiva dell'utilizzo delle misure e dice che tra il 2017 e il 2020 sono stati adottati 20.355 ordini di allontanamento e 2.862 divieti d'accesso (con

¹² Sono state molte le letture critiche di questi strumenti. Tra gli altri, F. CURI, *Il Daspo urbano: "l'eterno ritorno dell'uguale"*, in R. ACQUAROLI, E. FRONZA, A. GAMBERINI, (a cura di), *La giustizia penale tra ragione e prevaricazione*, Aracne, Roma, 2021; A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana, decoro delle smart city e poteri del Prefetto*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2019 e R. SELMINI, *Le recenti - e le mancate - modifiche ai "decreti Sicurezza" in materia di sicurezza urbana: la continuità di un modello punitivo*, in Studi sulla questione criminale, in <https://studiquestionecriminale.wordpress.com/2020/11/12/le-recenti-e-le-mancate-modifiche-ai-decreti-sicurezza-in-materia-di-sicurezza-urbana-la-continuita-di-un-modello-punitivo/>

un andamento annuale pressoché omogeneo). Il numero registra, dunque, un'evidente discrasia, al punto che l'interrogativo circa le sue cause diventa ineludibile, non potendo però trovare soddisfazione per l'assenza di ulteriori dati e, in particolare, di quelli che consentirebbero di risolvere il dubbio che rimane: e cioè se gli ordini di allontanamento sono molti di più perché in effetti riescono a svolgere una funzione preventiva o se invece il numero molto inferiore dei divieti di accesso sia dovuta all'impossibilità di riscontrare la pericolosità (in concreto) necessaria per l'applicazione di questa misura e non della prima. Il secondo dato, invece, mette sotto pressione la portata generale delle misure in riferimento agli spazi e alle persone a cui si riferiscono (evidentemente in senso sostanziale, essendo inevitabile, dal punto di vista giuridico, la formale generalità delle prescrizioni). Da un lato, infatti, il sospetto che si tratti di strumenti a protezione dei centri delle città è confermato dal fatto che il 95% di questi atti sono stati adottati per colpire comportamenti avvenuti in spazi situati nelle aree urbane. Dall'altro lato, l'ulteriore sospetto che si tratti di strumenti con destinatari identificabili o, quanto meno "privilegiati", trova riscontro nel fatto che il 65% delle applicazioni di queste misure ha riguardato stranieri a diverso titolo presenti sul territorio.

Il punto che l'introduzione e l'applicazione di questi strumenti porta a voler svelare è, dunque, la matrice teorica che spinge la tendenza verso il riconoscimento della centralità della dimensione urbana nella gestione della sicurezza. Lo scopo che fonda il rafforzamento dell'amministrazione comunale (che in queste misure trova piena realizzazione) non è infatti né univoco né neutro: da un lato può rappresentare la volontà di potenziare i poteri del sindaco quale Ufficiale di Governo, attribuendogli poteri (anche extra ordinem¹³) per prevenire ed eliminare i pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, dall'altro può dar forma alla volontà di porre l'attenzione sullo spazio della città e sul livello di governo che più di ogni altro è nella posizione adatta a recepire e intervenire sui fattori di degrado e di esclusione sociale. I governi territoriali si trovano infatti a gestire la sicurezza delle comunità territoriali da una posizione di prossimità e avendo a disposizione settori amministrativi fondamentali per la garanzia di quella "vivibilità" delle città e per il contrasto alla grave emarginazione adulta (che più di altri interseca le misure dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso): si pensi solo ai servizi sociali, a quelli educativi e scolastici, ma anche all'urbanistica.

L'esperienza del Comune di Bologna rappresenta, in questo senso (come anticipato), un caso di studio particolarmente interessante, da un lato come esempio di presa in carico delle situazioni di grave emarginazione adulta (che più di altri interseca le misure dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso), dall'altro come laboratorio di politiche (non solo) realizzate, (ma anche) definite e progettate insieme al mondo del Terzo Settore. È un dato storico, d'altra parte, che la maggior parte dei servizi per persone in situazione di grave emarginazione abbia avuto origine, nel nostro Paese, proprio a partire dall'attività di organismi privati¹⁴ soprattutto di matrice ecclesiale e religiosa, ma poi, più di recente, anche di organizzazioni laiche.

¹³ Il potere sindacale di ordinanza, disciplinato dagli artt. 50 comma 5 e 54, comma 4-bis del TUE, rappresenta una delle aree di intervento del decreto-legge n. 14 del 2017.

¹⁴ Si pensi all'esperienza delle Opere Pie, istituti di carità e di beneficenza disciplinati già dalla legge 3 agosto 1862, n. 753 (Sull'amministrazione delle Opere pie).

La maggior parte dei diversi servizi predisposti dal Comune di Bologna per affrontare la grave emarginazione adulta, infatti, sono promossi e realizzati in collaborazione con il mondo del Terzo Settore. Uno dei soggetti più attivi in questo settore, nel territorio bolognese, è la cooperativa Piazza Grande che, insieme all'amministrazione cittadina ha definito e realizzato diversi progetti¹⁵, testimoniando con la sua azione l'importanza di continuare rafforzare i canali di condivisione e collaborazione tra amministrazione e Enti del Terzo Settore, fin dalla fase della programmazione delle politiche e della progettazione degli interventi. D'altro canto, si tratta di una consapevolezza che, come vedremo, ha trovato piena realizzazione nella scrittura del Codice del Terzo Settore ma che, ancora prima e in riferimento specifico al tema della grave emarginazione adulta, aveva portato alla redazione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta del 5 novembre 2015¹⁶, che al ruolo della società civile e della comunità territoriale hanno dedicato un paragrafo autonomo

b) La sicurezza partecipata

Quando si parla di sicurezza partecipata, la questione che deve essere chiarita prima di ogni altra è questa: a quale nozione di sicurezza ci si riferisce quando si evocano forme di partecipazione? Questo perché la partecipazione della cittadinanza attiva può intervenire sia con riferimento alle attività che afferiscono ad una concezione ampia di sicurezza, intesa come benessere delle comunità e vivibilità dello spazio pubblico, sia con riferimento ad attività che afferiscono ad una concezione "stretta" di sicurezza, intesa come prevenzione e repressione dei reati.

Anche quando si tratta di attività che riguardano più da vicino la gestione della sicurezza, infatti, l'azione dei privati può essere d'ausilio alla realizzazione della funzione pubblica¹⁷. Gli esempi sono numerosi.

¹⁵ Se ne segnalano alcuni:

- Housing first è un progetto di inserimento diretto di persone senza dimora o in situazione di disagio socio-abitativo cronico in appartamenti indipendenti – una decina, sparsi nello spazio cittadino - allo scopo di promuovere percorsi di integrazione sociale. L'approccio alla base di questo progetto assume la casa come perno del reinserimento, attribuendogli un valore centrale e facendone il punto di partenza di un sostegno individualizzato.
- *Città prossima - Help center* è, invece, un servizio di accoglienza e orientamento, rivolto a persone in condizioni di marginalità e di grave esclusione sociale, composto da uno Sportello stabile, che offre informazioni e orientamento tra i servizi pubblici e privati presenti sul territorio, e da una Unità mobile, che previene e limita i rischi o i danni correlati alla grave esclusione sociale delle persone che dimorano abitualmente in strada.
- Servizio sociale a bassa soglia, infine, è il servizio attraverso cui il Comune offre una presa in carico specialistica a persone in condizioni di grave marginalità, di persone senza dimora, che hanno una condizione di estrema povertà e/o prive di reti affettive e familiari.

¹⁶ Consultabile in: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Poverta-estrema/Documents/Linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta.pdf>

¹⁷ Già la legge 1 aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) in effetti, aveva previsto che l'autorità di pubblica sicurezza esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, *sollecitandone la collaborazione*. Si veda, per un approfondimento, F. BATTISTELLI, "Sicurezza urbana "partecipata": privatizzata, statalizzata o pubblica?", *Quaderni di Sociologia*, 63 | 2013, 105-126.

Con riguardo alla dimensione della sicurezza in senso stretto, anche in Italia, a partire dalle esperienze maturate in altri Paesi (soprattutto a partire dal fenomeno del *neighbourhood watch* sviluppato negli U.S.A. e in Gran Bretagna), la “collaborazione” tra pubblico e privato si è realizzata soprattutto attraverso l’istituzione di figure che svolgono, in vario modo, attività ausiliarie a quelle delle forze dell’ordine: le ronde, gli osservatori volontari, le guardie giurate, gli street tutor, gli assistenti civici etc. Ciascuna di queste esperienze compone una realtà che, pur al netto di una base comune, è piuttosto complessa e variegata: fatta di volontari e di figure professionali diverse per natura, funzioni e attribuzioni.

In particolare, esistono due ideal-tipi di approccio alla sicurezza partecipata:

- 1) quello della difesa della Comunità
- 2) quello dell’organizzazione e sviluppo di Comunità

- *La prevenzione comunitaria secondo il modello della difesa della comunità: il Neighbourhood Watch*

Il *neighbourhood watch* è una forma di prevenzione comunitaria affatto nuovo, che nel Regno Unito ha avuto un’evoluzione rapidissima negli anni '80 e che è sbarcata in Italia soprattutto a partire dal 2010. Si tratta di una forma di sorveglianza intenzionale esercitata in forma volontaria, e in stretta collaborazione con le forze di polizia locale, dai residenti di una certa comunità.

Il fenomeno, comparso in Italia soprattutto attraverso la disciplina delle Ronde, è stato regolamentato dalla legge n. 94/2009 che ha previsto (art. 1 co. 40) la possibilità per i sindaci di avvalersi, previa intesa con il prefetto, della collaborazione di associazioni di cittadini volontari e non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. La disposizione legislativa è stata, però, quasi immediatamente censurata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 226 del 2010) che l’ha giudicata incostituzionale nella parte in cui aveva previsto l’impiego degli osservatori volontari anche per situazioni di disagio sociale (così occupando un ambito - quello delle politiche sociali - di competenza regionale)¹⁸. Al di là dei profili che riguardano il riparto di competenze tra i diversi livelli di governo però, la riforma aveva suscitato diverse altre questioni, che sono ancora in piedi e che sono per lo più legate ai rischi – strutturali - di politicizzazione e abuso dei poteri attribuiti a questi gruppi di cittadini organizzati, non solo in relazione all’uso della forza, ma anche alla possibilità di acquisire informazioni personali dei membri della comunità. Solo alcune di queste perplessità hanno trovato soluzione nel successivo decreto del Ministero dell’Interno dell’8 agosto 2009, che ha chiarito che le associazioni devono svolgere quest’attività senza fine di lucro, che non devono essere espressione di partiti o movimenti politici, sindacali, di tifoserie, e che devono essere formate da persone dotate di una serie di requisiti personali.

Per quanto riguarda questa realtà è stato particolarmente significativo il caso della legislazione della Regione Veneto, che recentemente è intervenuta (con legge n. 34/2019) sul tema del controllo di vicinato, definito (dalla stessa legge regionale) come forma di cittadinanza attiva [...] che favorisce lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana ed

¹⁸ S. ROSSI, *Ronde e disagio sociale. Nota a Corte Costituzionale n. 226/2010*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 26 luglio 2010.

integrata [...] svolgendo una funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio (art. 2, co. 2). L'intero testo della legge regionale è stato immediatamente impugnato dallo Stato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Violazione che la Corte ha pienamente riconosciuto (sent. 236/2020), giudicando la legge illegittima perché, pur avendo espressamente escluso la possibilità per questi gruppi di intraprendere iniziative per la repressione dei reati o incidenti sulla riservatezza delle persone, aveva di fatto richiamato - attraverso il riferimento all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio - la finalità specifica della prevenzione dei reati, riconducibile alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza statale, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. h, Cost.¹⁹ La Corte costituzionale ha dunque ritenuto che la legge veneta avesse superato le coordinate tracciate dalla normativa statale in materia (decreto-legge n. 14 del 2017), che aveva peraltro già trovato attuazione con le linee guida adottate il 26 luglio 2018 in Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Questa sentenza della Corte rappresenta un precedente piuttosto forte, al punto che può far pensare che le future politiche regionali volte ad incentivare attività di Neighbourhood Watch pensata in senso esclusivamente securitario, siano destinate all'invalidazione perché, secondo la Corte, rientrano nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza (in senso stretto).

Nel 2019, la Regione Emilia-Romagna è intervenuta in materia, pubblicando delle linee guida di sostegno ai gruppi di controllo del vicinato, nelle quali si trovano indicazioni molto variegate: dalla cartellonistica da utilizzare fino al modello organizzativo del controllo di vicinato, adattabile ai contesti locali e mutuato dall'esperienza anglosassone, fondato sul ruolo centrale del referente di questi gruppi.

- *La prevenzione comunitaria secondo il modello dell'organizzazione e sviluppo di Comunità: i neighbourhood wardens (o assistenti civici)*

Il fenomeno dei neighbourhood wardens si differenzia da quello del neighbourhood watch perché, mentre quest'ultimo ha una matrice essenzialmente difensiva (di difesa della comunità, appunto), il primo è una forma di volontariato al servizio della città. Dal punto di vista funzionale, l'ambito di intervento è dunque più ampio, trattandosi non solo di una forma di prevenzione della criminalità, ma anche di uno strumento di promozione dell'inclusione sociale e di tutela dell'ambiente.

Si tratta di un fenomeno che ha attirato l'attenzione di diverse amministrazioni regionali e locali, tra cui quella della Regione Emilia-Romagna, che ha disciplinato il fenomeno fin dal 2003 (art. 8 della legge n. 24 del 2003) stabilendo che l'utilizzazione di queste forme di volontariato sia diretta a realizzare una presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalla polizia locale, con il fine di promuovere l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, il rispetto dell'ambiente, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale. Di nuovo, però, un'applicazione di questo modello è stata realizzata attraverso la regolamentazione della figura dello *street tutor*. In particolare, l'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24, come

¹⁹ V. SCiarabba "Neighbourhood Watch" o "Neighbourhood Support"? La dichiarazione di incostituzionalità della legge veneta sul controllo di vicinato e le strade percorribili in futuro, in Consulta online. fasc. 2/2021.

riformato nel 2018, ha stabilito che i gestori dei locali ed organizzatori di eventi aperti al pubblico, possano utilizzare a fronte di motivate esigenze di mantenimento dell'ordinata e civile convivenza, gli addetti ai servizi di controllo di cui all'articolo 3, commi da 7 a 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (i cc.dd. buttafuori - o personale addetto ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi, anche a tutela dell'incolumità dei presenti) in attività di prevenzione dei rischi e di mediazione dei conflitti nello spazio, anche pubblico, adiacente ai locali e ai luoghi nei quali si svolgono gli eventi. L'attività di queste figure (definiti, appunto, Street Tutor dalla stessa disposizione regionale) è subordinata al possesso di specifica autorizzazione rilasciata dal Comune in cui il soggetto esercita la propria attività per la prima volta e che ha validità su tutto il territorio regionale e all'aver frequentato, con profitto, uno specifico corso di formazione professionale disciplinato dalla Giunta regionale.

Anche il Comune di Bologna, nel 2013, è intervenuto sul tema, approvando un Regolamento comunale sugli assistenti civici, figure che permettono all'amministrazione comunale di poter contare su uno «strumento che attraverso l'aumento della presenza e della vivibilità del Comune nello spazio urbano, consenta il rafforzamento delle azioni di prevenzione, delle attività di informazione per la cittadinanza, delle attività di educazione e sicurezza stradale e di promozione della mobilità sostenibile, di una maggiore presenza e vivibilità del Comune nello spazio pubblico urbano».

c) La riqualificazione di spazi e beni pubblici

Quello della riqualificazione di spazi e beni pubblici è da sempre uno dei più proficui laboratori di formazione di *best practices* in tema di partnership pubblico-privato, e ha il potenziale per assumere, nell'immediato futuro, un'importanza centrale per i governi territoriali (regionali e comunali), come parte di un generale percorso di ripensamento delle politiche di sviluppo delle città²⁰. Mentre l'andamento globale dell'esperienza umana ha indotto molti a ritenere che lo spazio fisico avrebbe finito per perdere il proprio peso nella lettura dei rapporti umani, infatti, lo studio dei fenomeni urbani ha continuato a dimostrare, una volta di più, il fatto che il territorio mantiene un'importanza decisiva²¹. D'altra parte, mentre andava diffondendosi capillarmente la spinta verso esperienze concrete di rigenerazione e recupero di beni e spazi urbani attraverso la collaborazione pubblico-privato, ha continuato a crescere l'attenzione delle normative statali, regionali e comunali per le pratiche di rigenerazione condivisa (tra pubblico e privato) di spazi e beni pubblici e la consapevolezza istituzionale circa il nesso esistente tra questi processi e la promozione della sicurezza, nel senso secondo cui il governo del territorio (secondo la formulazione usata dall'art. 117 co. 3 Cost.) può apportare un contributo rilevante in chiave preventiva.

In quest'ambito, diversamente da quanto si è detto in merito agli strumenti di contrasto della marginalità sociale, l'evoluzione normativa ha segnato senz'altro il compimento di un percorso di valorizzazione virtuosa dell'ambito locale. La sede comunale infatti rappresenta, in

²⁰ Si veda, a questo proposito, F. GIGLIONI; F. DI LASCIO, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributi al diritto delle città*, Il Mulino, 2017.

²¹ M. CACCIARI, *La città*, Roma, 2009, soprattutto p. 43 s.

quest'ambito, la dimensione certamente più ricca, quella in cui la sedimentazione di pratiche sperimentali si unisce alla fantasia dei comuni più attivi.

A questo risultato ha portato, quasi inevitabilmente, il ripensamento della sicurezza urbana come «bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro della città [...] e che, in quanto tale, assume come centrale la «riqualificazione urbanistica», il «recupero delle aree o dei siti degradati», e gli «interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie» (art. 1, comma 2-bis).

Di questa tendenza si trovano infatti numerosi riferimenti negli strumenti di attuazione della sicurezza integrata. Rappresenta una testimonianza in questo senso, ad esempio, l'accordo per la promozione della sicurezza integrata stipulato dallo Stato e dalla Regione Emilia Romagna ai sensi dell'art. 3, comma 1 del decreto-legge n. 14/2017, che individua, tra i propri obiettivi, lo «sviluppo di progetti di prevenzione ambientale e rigenerazione urbana volti a favorire condizioni di maggiore sicurezza degli spazi pubblici», e che prevede che possano «costituire interventi finalizzati in tal senso determinate sistemazioni di particolari vuoti urbani (piazze, viali, parchi, ecc.), come anche certi edifici, lo studio di una particolare illuminazione, della segnaletica, dell'arredo urbano, della mobilità intesa anche come un sistema di percorsi sicuri, compreso l'abbattimento delle barriere architettoniche, con particolare attenzione sulla linearità delle visuali, sulla forma e struttura degli spazi, dei percorsi stessi, della vegetazione dei parchi, sino alla concezione degli alloggi e degli spazi circostanti» (art. 3, comma 6).

Le ricadute della maturazione di questo percorso possono essere estremamente proficue non solo per le comunità, ma anche per le amministrazioni territoriali. Se le prime, infatti, si possono evidentemente avvantaggiare dell'impatto sociale prodotto dalla riqualificazione di beni e spazi pubblici (tra cui, soprattutto, l'occupazione e il presidio del territorio, la rivitalizzazione di spazi e la presa in carico dei bisogni), le seconde possono avvalersi non solo del vantaggio economico ma anche di quello informativo e della collaborazione di soggetti che assicurano esperienza, idee e una irrinunciabile capacità di lettura dei bisogni. Paradigmatica in questo senso è stata soprattutto la testimonianza dell'operazione di rigenerazione del Centro internazionale di studi e insegnanti mosaico (CISIM) a Lido Adriano, nel territorio ravennate, a partire dall'azione di un gruppo di cooperative e associazioni che nel 2009 hanno recuperato un edificio pubblico situato in un territorio particolarmente problematico e abbandonato da anni e lo hanno rigenerato in luogo di comunità, al cui interno oggi si svolgono, per mezzo della partecipazione attiva della cittadinanza, attività musicali, mostre residenze artistiche, laboratori, attività formative, spettacoli di teatro, incontri pubblici e convegni.

d) La violenza domestica e familiare

Con violenza domestica (o familiare) si intende, ai sensi della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), l'insieme degli atti di violenza (fisica, sessuale o psicologica) che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner. Collegata alla violenza domestica è la violenza assistita da minori, con cui si indica "l'esperire da parte della/del bambina/o e adolescente qualsiasi forma di maltrattamento compiuto attraverso atti di violenza fisica, verbale, psicologica, sessuale, economica e atti persecutori (c.d. stalking) su figure di riferimento o su altre figure affettivamente significative, adulte o minorenni (...).

Si tratta di temi drammaticamente attuali e diffusi che hanno trovato, nell'emergenza provocata dalla diffusione del Covid-19 e soprattutto dalle misure adottate per il suo contenimento, un fattore di straordinario aumento di rischio. Non appena l'insorgere dell'epidemia da Covid 19 ha iniziato a mostrare la profondità dell'emergenza che avrebbe creato si è, infatti, immediatamente compreso il pericolo di un possibile aumento dei casi di violenza domestica e familiare. L'azione della pandemia è stata, in questo senso, duplice: da un lato, provocando una situazione di confinamento forzato (lockdown) ha reso enormemente più difficile per le vittime sottrarsi alla violenza; dall'altro, avendo richiesto misure di distanziamento sociale, ha complicato il lavoro dei centri antiviolenza (CAV) e delle case rifugio, che pure non hanno mai smesso di essere attivi. In quest'ambito la replicabilità su strumenti telematici dei supporti offerti è stata particolarmente problematica, soprattutto alla luce dell'impossibilità di interrompere la situazione di controllo fisico subita dalle vittime. Si pensi, per fare un esempio, alla difficoltà di svolgere colloqui a distanza con persone collegate dalle case in cui si realizza la violenza e in cui si trova il maltrattante.

L'aumento dei casi di violenza nel mondo come conseguenza della pandemia è stato infatti immediatamente indicato da diverse indagini – come quella delle Nazioni Unite di aprile 2020 (*COVID-19 and Ending Violence Against Women and Girls*²²) e quella del Ministero dell'Interno di giugno 2020 (*Violenza di genere e omicidi volontari con vittime donne*²³).

Già prima delle recrudescenze provocate dall'emergenza epidemiologica, però, la testimonianza della profondità del problema era rappresentata dai molti interventi normativi, anche internazionali, a riguardo. L'atto più importante è senz'altro la Convenzione di Istanbul, adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011 (e che l'Italia ha sottoscritto il 27 settembre 2012 e ha ratificato in base alla legge del 27 giugno 2013, n. 77)²⁴. Ma non è l'unico: in ambito internazionale si segnala, ad esempio, la presenza tra gli SDGs (*Sustainable Development Goals*) dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, l'obiettivo dedicato all'eliminazione di ogni forma di violenza nei confronti di donne e bambine, sia nella sfera privata che in quella pubblica. In ambito europeo, invece, si segnala soprattutto la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che ha definito una serie di diritti per le vittime di reato e i relativi obblighi a carico degli Stati membri.

Quanto all'Italia, nel corso dell'attuale legislatura (la XVIII^o) il Parlamento ha proseguito l'attività di contrasto alla violenza di genere, domestica e assistita da minori avviata già nella legislatura precedente. Sono due, in particolare, gli interventi realizzati: l'approvazione della legge n. 69 del 2019 (c.d. codice rosso), con l'obiettivo di rafforzare la tutela delle vittime di violenza di genere e delle altre forme di violenza domestica e l'istituzione al Senato una Commissione d'inchiesta monocamerale sul femminicidio, in continuità con l'omonima Commissione già operante nella legislatura precedente, con il compito di svolgere indagini sulle dimensioni e le

²² Consultabile in: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/issue-brief-covid-19-and-ending-violence-against-women-and-girls>

²³ Consultabile in: <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/omicidi-volontari-e-violenza-genere>

²⁴ Si tratta, infatti, del primo strumento internazionale giuridicamente vincolante il cui principale obiettivo è quello di creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne contro qualsiasi forma di violenza.

cause del femminicidio, e di monitorare le possibili incongruità e le carenze della normativa vigente²⁵.

Più in generale però, si può dire che l'approccio istituzionale al problema è stato contraddistinto, quanto meno in Italia e nel periodo più recente, da due tendenze che stanno tra loro in rapporto concentrico, nel senso che l'una sta (anche) nell'altra. La prima tendenza è la crescente attenzione ai dati come strumento essenziale per l'elaborazione e la valutazione delle politiche contro la violenza domestica e di genere²⁶. La valorizzazione del lavoro di raccolta e di lettura dei dati si manifesta già dal 2013 con l'istituzione di una task force interministeriale contro la violenza sulle donne, al cui interno viene creato un sottogruppo per la rilevazione dati²⁷ e poi nel 2015, quando l'Osservatorio sulla violenza di genere ha definito, partendo dagli esiti dei lavori della task force, i passi per la realizzazione di un sistema informativo sulla violenza contro le donne, poi effettivamente implementato sulla base di un accordo di collaborazione²⁸ dell'Istat con il Dipartimento per le Pari Opportunità, che ha prodotto, tra le altre cose un sistema informativo sulla violenza di genere. Il punto che si vuole sottolineare è questo: uno dei fattori della riuscita di questo percorso, in termini di completezza, diffusione e tempestività dei dati, è pacificamente riconosciuto nella capacità di mettere in rete i produttori della statistica ufficiale, e le loro competenze metodologiche, non solo con le istituzioni nazionali e locali, ma anche con il privato sociale²⁹.

Oltre l'azione di monitoraggio e raccolta dati, però, la condivisione e la collaborazione tra istituzioni pubbliche e soggetti, soprattutto organizzati, del privato sociale rappresenta un fattore di riuscita dell'intero sistema. L'azione istituzionale di contrasto ai fenomeni della violenza domestica è infatti sempre di più realizzata attraverso un approccio integrato: non solo, cioè, attraverso l'intervento repressivo dello Stato ma anche attraverso l'apporto in chiave preventiva e ascolto di operatori privati che provano a farsi carico del problema. Detto altrimenti, la sinergia tra istituzioni pubbliche e enti del Terzo Settore diventa un fattore fondamentale nella protezione e nell'accompagnamento della vittima.

Anche in questo caso, l'analisi di ciò che avviene nelle realtà territoriali può rappresentare un'operazione particolarmente proficua per la comprensione di tendenze sistemiche. Quanto al territorio bolognese, un apporto senz'altro indispensabile è offerto dall'esperienza della Casa delle donne per non subire violenza Onlus, un'associazione senza fine di lucro impegnata nel contrasto

²⁵ In esito ai propri lavori la Commissione ha già approvato alcuni documenti, tra cui: una Relazione sulle "Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri Tutela delle vittime di violenza domestica e di genere; una Relazione sui dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l'emergenza da COVID-19 e una Relazione sulla Governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio.

²⁶ Sull'importanza dei dati statistici nell'elaborazione delle politiche di contrasto ai fenomeni della violenza domestica e di genere, M. G. MURATORE, *Il contributo dei dati statistici alle politiche sulla violenza di genere*, in *Sicurezza e scienze sociali* 3/2020, pp. 129-152.

²⁷ Che ha definito le prime linee guida finalizzate ad una conoscenza integrata del fenomeno della violenza, consultabili in <https://www.istat.it/it/files//2018/04/Task-Force-interministeriale-2013-sottogrupporaccolta-dati.pdf>.

²⁸ Consultabile in: <https://www.istat.it/it/files//2017/11/protocollo-intesa-con-istat.pdf>

²⁹ M. G. MURATORE, *Il contributo dei dati statistici alle politiche sulla violenza di genere*, in *Sicurezza e scienze sociali* 3/2020, p. 151.

alla violenza domestica e di genere, che gestisce tre case rifugio e alcuni appartamenti di semi-autonomia, in convenzione con la Provincia di Bologna, il Comune di Bologna e 49 Comuni della Provincia, con i quali ha siglato un Accordo attuativo per la realizzazione in ambito metropolitano di attività di accoglienza e ospitalità per donne che hanno subito violenza. L'attività svolta dalla Casa delle donne permette, infatti, di garantire sul territorio alcuni servizi d'importanza imprescindibile per intercettare, monitorare e per cercare di risolvere, le situazioni di violenza domestica e di genere che realizzano sul territorio bolognese. Si pensi, ad esempio, all'attività di accoglienza, attraverso l'ascolto telefonico e personale, di persone vittime di violenza domestica e di genere (o delle persone che decidono di farsene carico), all'ospitalità, non solo d'emergenza, con cui si permette alle vittime di avere un luogo sicuro in cui sottrarsi alla violenza immediata o per provare a costruire un percorso di superamento della situazione di violenza, ma anche alle attività di supporto psicologico e di orientamento e accompagnamento.

3. Sicurezza integrata e Welfare di comunità: quali prospettive?

Quella di incorporare strutturalmente le risorse del "privato sociale" nella programmazione locale e di fare del welfare di comunità uno dei tasselli di una gestione integrata delle politiche di sicurezza sul territorio, in una logica di sussidiarietà orizzontale, rappresenta una tensione su cui, l'ordinamento interno, sembra aver riposto energie significative. Ad oggi, il punto certamente più avanzato di questa tensione è rappresentato dal Codice del Terzo Settore, d.lgs. n. 117 del 2017 e dagli strumenti che questo impianto normativo offre alle potenzialità dell'amministrazione condivisa (e, si dovrebbe aggiungere – ma lo si vedrà – per come valorizzati dalla Corte Costituzionale).

E' cosa nota che l'impianto del Codice del Terzo settore è giunto non solo a fornire ordine ma anche strumenti nuovi ad un mondo che, fino ad allora, si era sviluppato in assenza di una definizione legale. Il Codice del Terzo Settore (d.lgs. 117 del 2017, art. 4) ha fornito infatti anzitutto una definizione giuridica di Terzo Settore, costruita a partire dalla definizione di Ente del Terzo settore (il cui insieme è, appunto, il Terzo Settore)³⁰.

Si tratta di una definizione costruita attraverso tre domande cumulative:

- 1)** *Chi è?* Ai sensi dell'art. 4 del Codice, si può essere enti del terzo settore se si è enti di carattere privato diversi dalle società. Il Codice fornisce un elenco esemplificativo delle tipologie soggettive già conosciute (Odv, aps, enti filantropici, imprese sociali, reti associative, società di mutuo soccorso) ma poi prevede un criterio di riconoscimento residuale (tutte le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società).
- 2)** *Cosa fa?* Ai sensi dell'art. 4 del Codice si può essere enti del terzo settore se si svolge senza scopo di lucro un'attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi. Quali sono le attività di interesse generale lo stabilisce lo stesso Codice del Terzo Settore, all'art. 5, prevedendone l'elenco (che può essere aggiornato con Regolamento del Presidente del Consiglio dei Ministri).
- 3)** *Perché lo fa?* Si può essere enti del terzo settore se l'attività di interesse generale è svolta per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

³⁰ E. ROSSI, L. GORI, P. CONSORTI, *Diritto del Terzo Settore*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 81 ss.

La categoria degli Enti del Terzo settore è una categoria di tipo prescrittivo, secondo almeno due sensi. Anzitutto perché non opera descrittivamente, nel senso che quella di essere qualificati come enti del terzo settore è una scelta, che si realizza nella richiesta di iscrizione presso il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS). È solo l'iscrizione (totalmente volontaria) a questo registro che determina l'attribuzione di questa qualificazione. E poi perché è una categoria funzionale all'applicazione di un particolare regime promozionale. L'ingresso nel mondo del Terzo Settore determina infatti l'applicazione di una serie di misure di favore. Tra queste, occupano un posto di particolare importanza le disposizioni che attribuiscono alla possibilità di intrattenere una relazione privilegiata con la PA³¹.

Il Codice del Terzo Settore dedica a questo profilo l'intero Titolo VII, rubricato *Dei rapporti con gli enti pubblici* che si apre stabilendo, all'art. 55 co. 1, che «le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione, strumenti che rappresentano la frontiera dello di processi condivisi di promozione del benessere delle comunità territoriali. La co-programmazione è l'attività «finalizzata all'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili». Si tratta, pertanto, di una vera e propria istruttoria partecipata e condivisa nella quale, la conoscenza e la programmazione delle azioni da intraprendere è il portato della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento. La co-progettazione consiste, invece, nella «definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti». Si tratta, pertanto, dell'attività che si pone a valle, e in successione logica rispetto alla programmazione.

Si tratta di disposizioni di portata storica, che segnano contemporaneamente il superamento dell'idea che solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e la volontà di realizzare un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato. Si tratta di un fatto che eccede il dato meramente tecnico-giuridico. La scelta è politica e culturale e rappresenta la volontà di provare a superare l'ineluttabilità (non senza le incompatibilità e le resistenze dell'ordinamento comunitario - portate nell'ordinamento interno dal parere del Consiglio di Stato n. 02052/2018 del 20 agosto 2018³²) della logica della competizione in favore di un impianto improntato alla collaborazione tra soggetti che, non di meno, continuano ad operare su piani differenti. Da un lato, infatti, c'è l'amministrazione non smette di essere amministrazione sic!) e dall'altro c'è l'apporto di privati che si impegnano - al di fuori della logica del profitto - per migliorare le condizioni di vita di una comunità.

³¹ Si veda L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *Federalismi*, n. 14/2020.

³² Che nel parere n. 2052 del 2018, concludeva con una considerazione secondo cui, in ragione della primazia del diritto euro-unitario, la disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici deve prevalere in ogni caso sulle difformi previsioni del Codice del Terzo Settore, ove queste non possano in alcun modo essere interpretate in conformità al diritto euro-unitario»

Tutto questo rappresenta inequivocabilmente il punto di arrivo di un percorso faticoso ed un altrettanto importante punto di partenza. La volontà di proseguire della possibilità di organizzare interventi di interesse generale fuori dalle regole della concorrenza, e attraverso un modello improntato alla collaborazione (l'amministrazione condivisa) è stata recentemente ribadita sul piano politico dalla pubblicazione delle "Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore" e sul piano costituzionale dalla sentenza n. 131 del 2020 che, ribaltando completamente le posizioni precedentemente espresse dal Consiglio di Stato ha chiarito che l'art. 55 del Codice del Terzo Settore prevede l'instaurazione di un canale di amministrazione condivisa in cui la co-programmazione e la co-progettazione si configurano come espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto a prestazioni corrispettive. Le due realtà (quella del mercato - e quindi della concorrenza - e quella del Terzo settore - e quindi della collaborazione) devono essere dunque tenute distinte in base ad un presupposto che rende tale distinzione "costituzionalmente" ragionevole. Si tratta infatti di realtà fondate su presupposti completamente differenti (che hanno evidenti riflessi costituzionali) che rappresentano la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo.

Di tutte queste considerazioni la Costituzione rappresenta, come sempre d'altra parte, il punto di partenza e il punto d'arrivo (e viceversa). Conviene, in questo senso, partire proprio dalle parole che la Corte costituzionale sceglie di utilizzare nella sentenza 131 del 2020 e in particolare da quelle per mezzo di cui dice, in modo estremamente chiaro, come l'art. 55, (che disciplina la co-programmazione e la co-progettazione) sia da intendere come espressa attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost.³³ che, fino ad ora, è stato il convitato di pietra di questa ricostruzione ma che riposa esattamente sul cuore pulsante di questa evoluzione. Secondo l'art. 118 Cost. 4 infatti, Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono *l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale*. La disposizione, evidentemente, non si limita ad assicurare uno spazio di libertà, ma stabilisce che tale spazio sia sostenuto, promosso, incentivato. In una parola, appunto: favorito, e seppur mai al di fuori del canone della ragionevolezza, con buona pace delle logiche della competizione.

Molto dipenderà, però, da come questo spazio verrà essere occupato. Il messaggio è chiaro e si rivolge tanto alla pubblica amministrazione quanto al mondo del terzo settore: niente paura a collaborare ma servono coraggio, impegno e idee.

³³ Al punto che, è stato detto, verrebbe quasi da domandarsi se a detta disposizione, e quindi a tutto il Codice in esso contenuto, non debba riconoscersi il rango di *legge costituzionalmente necessaria*. E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020